

从观念到行动：公共政策的共识型执行及其逻辑

——以贵州数字经济发展政策为例

丁煌 马小成 梁健¹

(武汉大学, 湖北 武汉 430072)

【摘要】：基于贵州数字经济发展政策的案例研究，“共识型”政策执行可被视为中国特色政策执行的一种模式，并可用于解释政策执行者合作行为的产生逻辑。政策执行即是将政策共识观念落实并实现政策目标的过程，政策执行者的共识激励着其在执行中采取合作而非相互不配合的行为。宏观上的压力型科层结构、中观上的目标责任制度以及微观上的执行者意义建构式行动构成了理解共识型政策执行的分析框架。通过共识观念牵引下的观念政策化、政策任务化和任务政治化，共识观念得以落地并产生政策绩效，与此同时也得以进一步强化。

【关键词】：政策执行 观念 共识 数字经济 共识型政策执行模式

【中图分类号】：F203.9 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1002-6924(2022)06-0137-08

一、问题的提出

政策执行既是检验政策制定成效、为政策评估提供信息的必要环节，也是实现政策目标的根本途径。然而，风险社会的到来对政策执行提出了更大挑战，尤其是政策执行过程中“阻滞”现象的出现稀释了政策制定效能，导致“好政策不一定带来好效果”。疏通政策执行环节，提升政策执行效率，对于实现政策目标、增强政策效果，具有重要意义。

国外公共政策学者开辟了自上而下、自下而上以及二者整合的政策执行研究路径，并从组织、制度、网络分析等多维度提出了诸如政策执行的互适模型^[1]、循环模型^[2]、组织模型^[3]等多种政策执行模型，为我们理解政策执行提供了有益启发。政策执行研究在我国兴起后，国内学者基于本土情境，其研究主要聚焦于政策执行的影响因素、执行偏差的原因、执行的优化路径等方面。并提出了诸如行政发包^[4]、政策示范^[5]、调试性联结^[6]等本土性概念，拓展了中国情境下政策执行理论的可解释空间。

政策归根到底需要执行落地。前述政策执行相关研究都必然需将政策执行者纳入考量。当前，探究政策执行者在执行过程中的行为方式及其逻辑的相关文献并不少见，现有研究分化为了主动影响与被动塑造两条路径：主张“主动影响”路径的学者认为应从执行者本身去寻找其行为逻辑。例如，有学者用“基层共谋”^[7]这一制度化的非正式行为解释政策执行在基层“上有政策、下有对策”的原因，也有学者关注到街头官僚“自由裁量”行为带来的政策变通性执行。^[8]有些学者将政策执行者行为视为外部因素的建构结果。例如，Matland 的模糊-冲突模型被许多中国学者用以解释公共政策的政治性、行政性、试验性、象征性执行

作者简介：丁煌，武汉大学“珞珈学者”特聘教授兼国家治理与公共政策研究中心主任，主要研究方向：行政管理、公共政策；马小成，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生，主要研究方向：公共行政与公共政策；梁健，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生，主要研究方向：公共行政与公共政策。

基金项目：国家自然科学基金项目“地方政府公共政策执行行为选择机制的演化博弈分析”(72174155)；贵州省“研究阐释习近平总书记视察贵州重要讲话精神”重大专项课题“新发展格局下贵州深入实施数字经济战略的着力点和政策支撑体系研究”(21GZZB11)

现象，该模型就是从外部取向的政策模糊和冲突程度出发分析执行者行为。等等。

然而，已有政策执行的相关研究一方面重变通执行、消极应付等“负面行为”，轻协调配合、积极主动等“正面行为”，似乎政策在执行过程中注定“厄运难逃”、难以落地，这不可避免陷入悲观主义的窠臼；另一方面，已有研究重“理论解释案例”而轻“实践提炼理论”，一定程度上似乎未对中国本土政策实践的学理可挖掘性给予应有重视。事实上，虽然各种形式的政策执行偏差客观存在，但政策执行也并非“一无是处”。相反，执行主体协同高效是中国政策执行的显著优势^[9]，中国丰富的政策实践中也不乏执行高效的成功案例。执行主体的行为方式对政策执行有重要影响，在科层制和政策网络共同作用下，执行者相互间的合作是确保政策得以有效执行的必然要求。

基于此，本文聚焦于政策执行中具正面意义的合作行为，将其视为政策得以有效执行的必要条件，探究不同政策执行者与上下级或同级执行者协同合作的内在动力和逻辑。

二、既有研究述评与本文分析视角

政策执行者在执行过程中的良好合作在纵向上表现为政策能够在不同层级执行者间被一以贯之地实施，上下级之间的政策传递阻力较小；在横向上表现为同级执行者间相互理解与配合，部门藩篱阻隔较小。针对政策执行者为何会在执行过程中选择相互合作而非“彼此拆台”，学界主要从以下三个视角探究其合作动力：

一是压力驱动视角。有学者指出，中国特色的压力型体制是解决中国政策冲突的主要方式，“一票否决”“一把手权威”等权力手段的运用推动了政策的执行。^[10]高位推动与行政发包、晋升锦标赛等措施的整合对政策执行有显著推动作用。^[11]而解决“条条分割”问题的层级性治理与解决“块块分割”问题的多属性治理模式都需要依靠党委的“高位推动”。从执行角度看，“职责同构”并非全然无用，它保证了中央权威，有利于政策在“条条”上的逐级顺利推进。^[12]这种中国特色的党政结构及其依靠党委的“高位推动”模式能够助推建立“党政联动、多部门协调配合的政策执行协同创新机制”^[13]，破除条块藩篱，提高政策执行效率。科层压力型权力结构形塑的干部管理体制对政策执行的影响不容小觑，有学者指出，领导人亲临地方的“现场主义”行动模式能有效推动政策更好执行。^[14]压力传导成为促使政策执行者相互合作的“中国经验”。

二是文化塑造视角。文化对人的影响潜移默化而深远持久。有学者认为，中国官员的行动并不全然靠组织推动和利益刺激，还有独特的“文化基因”，即其信奉和践行的强意识形态色彩下的政治信条。^[15]中国的政策实践受社会主义文化、儒家传统文化和其他文化的共同影响，前两者共同指向的是“集体主义”行动原则。^[16]集体主义文化影响下，政策执行者在纵向上认同“下级服从上级”，在横向上重视分工协调和相互合作，因此能“顾全大局”“讲团结”，主动营造“凝聚力”。这种集体主义文化衍生出的集体认同是保障政策执行的有效手段。也有学者认为，“关系主导”是中国公共政策执行的重要文化结构性特征，“关系运作”增强了政策执行人员和执行机构内部的整合并给制度刚性中和以弹性，有一定的存在空间。^[17]文化视角一定程度上用非正式和“软性”因素弥补了权力视角对政策执行合作行为解释的不足。

三是利益激励视角。公共政策是对社会价值的权威性分配，政策过程实质上就是利益分配和博弈的过程。央地政府都是从利益最大化出发进行策略选择^[18]，政策执行主体的行为从根本上受利益驱动。^[19]政府激励强化程度是衡量中央政府对地方政府控制力的重要指标^[20]，这种激励实质上代表着利益。如果合作能带来利益，政策执行者的行为方式将偏向合作而非对抗。有学者对四川省妇女小额贷款项目政策执行的案例研究发现，各部门在政策执行过程中会根据自身面临的目标、激励与约束采取行动^[21]，无论是规避责任还是风险控制，抑或是实现部门目标，其出发点都是指向对部门利益的维护与增进。尤其是在牵涉政策执行者较多的情况下，利益交换是实现由多政策执行者构成的政策网络的必要手段。^[22]亦即：当合作行为能够自利时，政策执行者就有足够的利益动机相互合作。

既有研究丰沛了对政策执行合作行为的阐释，但在以下方面还存在推敲空间：一，如何看待内生因素对政策执行者行为的影

响?一方面,无论是权力结构还是文化环境,它们都是外化于政策执行者的外生因素,内生因素较少被关注;另一方面,利益视角虽从执行者本身探究其行为逻辑,但现有研究大多侧重于对执行者自利倾向的强调,而对其“利他”取向有所忽略,事实上,公共部门及其人员普遍具有“公共服务动机”,这种“利他性”将对利益视角的完善提供助益。二,如何理解观念、话语等非物质性因素对执行者合作行为的影响?三,在中国式政策语境下,政策执行者的合作行为机制究竟为何?既有研究提供了执行者“何以合作”的思考路径,却鲜少进一步描绘这种合作意愿和行为形成的具体过程。四,是否存在可以统摄这三个研究视角的本土性概念,以在将其框架化的同时进一步增强对执行者合作行为逻辑的解释力?

为了回答上述问题,本文基于已有研究的学理支撑和来自对贵州数字经济发展政策实地调研的案例支撑,提出“共识型政策执行”的概念,以解释政策执行者的合作行为逻辑。有学者指出,中国的决策逻辑是折衷而非择优,是典型的“共识决策”,达成共识是政策出台的唯一标准。^[23]政策执行是对决策的贯彻落实,政策执行实质上是将共识性观念转变为具体行动并最终实现政策目标的过程。决策中的共识会传递到执行环节,影响执行者的行为方式。“共识”一方面是政策执行的“端口”,蕴含于整个政策执行过程,引导执行者合作行为的形成;另一方面,“共识”也在政策执行过程中得到强化。质言之,政策执行者之所以会产生合作行为,其根本原因在于政策系统内部各环节、各维度所营造的“政策共识”。下面我们通过具体案例加以分析。

三、案例介绍:贵州数字经济发展政策的执行

2021年7月,笔者所在研究团队赴贵州就数字经济发展政策进行调研,与贵州省大数据发展管理局、农业农村厅、文旅厅、工信厅、商务厅等政府部门以及部分大数据相关企业分别进行了座谈,形成十余万字的一手访谈材料,并搜集整理了相关政策文件。本文案例即是本次调研整理所得。

(一)缘起:就得干这个——共识的产生

贵州的数字经济缘起于其大数据发展战略的落地生根。2013年11月,习近平总书记在听取贵州工作汇报时提出“守住发展和生态两条底线”的要求。贵州广大干部群众开始谋划“怎么在落后的西部地区走出一条我们自己的路子”。在数据成为关键生产资料的时代,以发展大数据作为引领全局发展的战略,是贵州面临的重大时代机遇。发展大数据也是贵州解决产业结构与发展矛盾、实现转型发展的必然选择。贵州地质稳定、电能丰富、气候适宜等得天独厚的自然条件,非常适宜建设数据中心,贵州抢抓大数据发展先机,在全国率先提出大数据发展战略。总书记的指示精神、数字时代带来的新发展机遇、贵州实现“弯道超车”和转型发展的客观需求以及贵州自身所具备的自然地理和政策先行优势,使得发展大数据成为贵州近年来历任领导层的共同选择。

数据是数字经济的关键生产要素和核心内容,也是推动数字经济发展的核心动力。2016年2月,贵州获批为全国首个国家大数据综合试验区,贵州用大数据统揽数字经济发展,将数字经济作为大数据战略行动的重要方向,利用大数据发展优势,促进数字经济的快速发展。发展大数据以及基于大数据的数字经济,推动贵州实现跨越式发展,俨然成为贵州干部群众的“最大公约数”和普遍共识。

(二)执行:就得这么干——共识的落地

将数字经济确定为经济转型升级的发展方向后,贵州加快推进数字经济发展战略的执行落地。一方面,贵州确定了发展数字经济的主要任务:一是围绕数字产业化和产业数字化两大着力点,以数博会平台为支撑,以贵阳·贵安国家大数据产业集聚区为抓手,引导数字经济聚集发展;二是开展“百企引领、千企改造、万企融合”等行动,凸显大数据企业引领示范作用,以项目驱动加快推进企业数字化改造,以龙头企业打造千亿级电子信息制造业集群,组建“万企融合”大行动服务队,在全国率先编制《贵州省大数据与实体经济深度融合实施指南》,推动大数据与工业、农业、服务业融合,培育融合服务商,开展融合评估;三是力推产业招商,以产业链为重点,加大对央企和头部企业的招商力度,提升产业聚集力,打造医疗大数据平台、智慧监测等数字

化标杆项目。

另一方面，贵州探索出一系列行之有效的具体举措。首先是对接上级法律法规，结合本地实际，制定出台相关法律法规。先后出台了《贵州省大数据发展应用促进条例》《贵州省数字经济发展规划》《贵州省数字经济发展“六个重大突破”推进落实工作方案》等数十部相关法规、规章和政策措施，为大数据、数字经济发展提供了法律和政策保障。贵州还结合本地实际，聚焦目标和效率，创新工作机制，探索出“专班制”“大数据与数字经济融合度考核”“设立数字经济发展专项基金”等行之有效的工作方法。

与此同时，贵州省政府注重以自身改革引导和服务数字经济发展。除了“领导高度重视”外，贵州还注重部门分工负责，明确职能界限。例如，工信厅作为数字经济的前主要负责部门与大数据发展管理局有明确的职能分工，除电子信息产业发展以及工业和互联网融合发展两大工作以外的数字化建设工作都由大数据发展管理局统筹管理。贵州还注重通过打造数字政府为数字经济发展提供政府内生动力，以核心数字化基础设施“一云一网一平台”建设和完善为抓手，深化政府数字化应用，通过政府领域的数字化，为经济领域的数字化起到示范引领作用。

(三) 成效：干得的确好——绩效强化共识

2016—2020年，贵州数字经济增速连续5年排名全国第一，大数据与实体经济深度融合指数达到41.1，整体融合进程进入中级阶段，数字经济已成为贵州经济高质量发展的重要引擎。一方面，数字产业化高速发展，大数据主体产业实现两位数以上增长，2016—2020年，软件和信息技术服务业年均增速达19.3%，远高于8.5%的GDP年均增速。另一方面，产业数字化加速推进，贵州大数据与工业、农业、服务业融合水平不断提升、融合覆盖面不断扩大，累计形成305个融合标杆项目，3262个融合示范项目，带动5946户企业融合应用。贵州数字经济发展呈现出勃勃生机。

重视数字经济的发展观念形成了贵州发展数字经济的巨大驱动力，而数字经济带来的丰硕发展成果又进一步增强了贵州干部群众“的确应该发展数字经济”的观念认识。2015年6月，习总书记再次来到贵州，考察调研了贵州大数据和数字经济发展情况。“总书记看了(大数据应用展示中心)后，他就说了一句话：‘贵州发展大数据确实有道理’。我们得到总书记肯定后，受到极大鼓舞。”(访谈记录:210719-DSJJ)最高层对贵州发展成效的肯定进一步凝聚了贵州发展数字经济的共识。此外，企业也因受益于大数据和数字经济而更加坚定数字化改造的决心，“(大数据)从生产方向上、产品改进上、销售理念上等均会对企业有一些帮助，(数据分析)很有指导意义。现在企业也重视它的数据，大家都意识到大数据、数字经济的重要性。”(访谈记录:210720-SWT)

不难发现，从形成共识性观念到依靠共识推进政策，共识始终“弥漫”在贵州数字经济发展政策的执行过程中，这背后的逻辑机理将在下文得到分析。

四、案例分析：观念牵引下的结构-制度-行动框架

公共政策是由行动者去执行的，跳脱行动者自身的观念认识而谈政策执行，便难以真正探求政策执行的本源动力。发展数字经济在贵州各界深入人心，数字经济发展政策正是依托这种“共识”而得以最大程度地畅通执行。

(一) 回到观念本身：顶层设计与政策动员

将目光转回到贵州发展数字经济的起点——共识的产生。顶层设计将这种共识观念纳入政策议程，广泛的政策动员又使共识得到巩固和扩散。

1. 顶层设计:

从“事实”到“价值”。贵州数字经济发展政策体现出明显的顶层设计逻辑。发展数字经济是国家的大战略，总书记先后多次赴贵州考察调研，其关于大数据、数字经济的系列指示批示精神，是贵州发展大数据和数字经济的“顶层来源”。贵州在落实中央决策部署的同时，也谋划着省级层面的顶层设计。2015年11月，大数据成为全省战略，被从全省发展大局的高度加以统筹，贵州陆续出台多部省级的政策法规，从强化顶层设计上推动以大数据为核心数字经济政策执行。这种顶层设计基本上是对“事实”和“价值”的综合考虑。贵州之所以选择着力发展数字经济，一方面是对自身具有大数据发展基础优势、本身传统经济发展模式质量有待提高等客观事实的把握；另一方面，发展数字经济实则也具有高效完成中央战略部署、实现贵州社会经济高质量发展、满足人民需求等“价值”（意义）。简言之，发展数字经济是工具理性和价值理性统一的顶层设计。由此，发展数字经济的战略性（顶层设计）、合规律性（事实）和合目的性（价值）使得其成为贵州的全省共识性观念。

2. 政策动员:

共识的巩固和扩散。政府的政策动员根本上旨在引导政策对象，调动其积极性，使其被动或主动地认同、配合和遵从公共政策，从而确保政策得以有效执行。将顶层设计扩散为全社会的广泛共识，除了前者本身应具备社会认同的基本要求特质外，还需要政策动员机制的有效运行。数字经济发展政策确立后，贵州进行了多渠道、多形式的政策动员。例如，针对对数字经济至关重要的“数据接入”存在部分政策对象不理解甚至不配合的问题，贵州以成立领导小组的形式推动解决，召开全省动员大会，召集各相关厅局、市州负责人，进行广泛动员，并成立专班和督导组，去动员督导商户、景区入驻“一码游贵州”¹。通过行政手段、利益调节抑或宣传引导等机制对体制内外数字经济相关主体进行的政策动员，很大程度上进一步统一和强化了政策主体“发展数字经济”的共识。

(二) 结构: 压力型体制下的观念政策化

发展数字经济的共识观念一旦付诸施行，就转化为权威性的公共政策，便会受到政策执行结构的影响。在压力型体制下，纵向集中和横向分权的权力逻辑一方面促进了共识型政策的执行，另一方面也反馈强化了政策共识。

1. 纵向集中:

高位推动与科层压力。对权力的高效运用是我国政治体制能从中央到地方、从体制内到体制外保持“执行畅通”的一个重要原因。在“高位推动”模式下，党政领导者通过对政策议题（观念）重视的强调以及直接介入政策议程，给政策执行过程输送了以权力为保障的压力影响，通过层级节制的科层结构，这种压力被传导至政策执行体系的各个层次，从而对可能存在的对共识观念的错误理解进行纠偏，防止政策执行走样。“领导重视”是理解贵州数字经济何以成功发展的关键词之一。在被问及发展大数据和数字经济的经验时，大数据发展管理局的受访者表示：“从顶层设计上，我们一直在主动抓、强力推。我们中国就是这样，一把手抓、抓一把手，事就总能干好。这算是我们最大的优势。”面对外省同行关于大数据和数字经济发展的“秘诀”之问，其更是直截了当地表示：“如果你们省委书记觉得这个东西对你们省至关重要，那么它都不是（难）事。贵州（发展）大数据最大的优势就是几任省委书记都把大数据作为重中之重来推。”（访谈记录：210719-DSJJ）又如，大数据是贵州党政“一把手工程”，贵州建立了数字经济之基——大数据的“云长制”，各市州政府、省直各部门主要负责人是本级政府和本部门的“云长”，对本单位云工程负总责，以领导高位推动和科层运作的模式推动政策落地。贵州发展数字经济的专班工作模式实则也是通过领导权威去协调统筹多部门合作。

2. 横向分权:

合作执行与协同参与。不同于依靠权力集中控制实现共识观念传递的“纵向到底”，共识型执行在横向上是以权力分享来

链接和强化政策执行者的共识。从微观上说，政府内部各部门在执行数字经济发展政策的过程中是典型的上级统筹下的合作关系。省大数据发展管理局作为行业主管部门，起的是牵头协调和业务指导作用，与其他部门合作落实数字经济发展政策。例如，2017年，大数据发展管理局牵头建立“精准扶贫大数据支撑平台”，将跨部门的数据打通，由此形成对数字经济至关重要的“场景应用”的“示范作用”。其后，该局把这一平台整体移交给省扶贫办。在这一过程中，各部门围绕场景应用破除部门藩篱，分享各自数据，体现了较好的合作关系。从宏观上看，政府与市场、社会的合作对数字经济发展政策的执行十分重要。例如，大数据发展管理局与南方电网签订协议，在电煤气水等民生数据方面展开合作；将劳务就业数据平台打造成服务于全省2000万16岁以上农村劳动力的人岗匹配的大型人力资源平台，与企业进行劳务派遣输送合作；等等。这体现的是政府还权于社会的深层权力逻辑，而权力承接方也在这一过程中加深了对数字经济发展的认知。

(三) 制度：目标责任制下的政策任务化

观念政策化后，通过一系列制度安排，将整体政策转化为清晰任务，是政策执行链条的重要一步。压力型体制为政策任务的完成提供了基本框架，但作为一种抽象概括，在具体的任务完成过程中需要有其制度运行方式，目标管理责任制就是其制度运作方式和实施手段。^[24]目标管理责任制在权威体系内部构建了一套“责任-利益连带”的制度性联结关系^[25]，“政策执行”由此转化为目标导向下的“任务完成”，观念共识再次得以强化，其背后依赖的是对责任的明确和对利益的调节。

1. 责任建立。

在目标责任制下，上级执行者将任务分解给下级执行者，并以考核强化其责任意识，执行者完成任务的过程便是其履行责任的过程。由此，将责任机制嵌入任务落实过程中，抽象的共识观念也因责任的承担和任务的落实而得以“实在化”。这种责任机制主要有两方面的运行逻辑。一是微观上的专业分工。数字经济发展政策需由多部门、多层级执行者分工合作、共同完成任务。例如，商务厅和农业农村厅对接，与其共享农产品销售数据，实现精准种植，以解决农产品滞销问题。借助商务、扶贫、农业农村等部门的合作，农村数字经济发展的有关任务得以较好完成，商务部门也形成“我们(对滞销)也有责任，是‘灭火队员’”的认知(访谈记录:210720-SWT)，这种认知与发展数字经济的共识观念是内在吻合的。二是宏观上的整体责任。行政发包制是理解中国官员激励和政府治理结构的有效框架。通过介于科层官僚制与合同外包制之间的行政发包，各政策执行者“领到了”政策执行任务，成为“承包人”，各承包人组成一个分享相近意义体系——“完成任务”的共同体。在共同体内，责任是整体性的，一损俱损、一荣俱荣，承包人的行动指向的是共同体整体责任(完成任务)。包括由主要领导任“班长”的专班制，除微观上有对各成员单位责任的考核外，该专班作为一个整体，也承担着整体性责任。商务厅相关负责人认为“国企有这个(开发大数据平台)责任”(访谈记录:210720-SWT)，就是出于默认国企也有促进数字经济发展的共识观念，并将其纳入“任务完成共同体”中去履行整体责任的考量。

2. 利益调节。

整体政策转化为具体任务便带来了任务完成度、绩效考核等问题。人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。^[26]“晋升”是政治系统中极为重要的利益，通过将政策执行者的晋升机会与任务完成度挂钩，在调动其积极性的同时，能进一步强化其“发展数字经济，完成相关任务是正确的(因为有利于其利益)”的共识观念。贵州制定了《贵州省实施大数据战略行动问责暂行办法》等政策法规，强调将问责情况纳入单位目标绩效管理和省管领导班子及干部考核，作为单位检查评比及个人考评任免的重要依据，就是对数字经济责任人员和单位的利益进行调节，依靠利益机制，强化共识。考核之所以能起到驱动执行、强化共识的功能，根本上是因为考核的背后代表着利益得失。当然，在任务完成过程中，这种“完成任务于己有利”的认知会强化执行者的共识性政策观念。

(四) 行动：意义建构下的任务政治化

将任务拔高站位，将一般的政策事务转化为政治任务，赋予其一定的政治色彩和政治意义，是政策执行的一个中国式特点。政治任务肇始于上级对政治权力的运用，涉及到政治激励^[27]，被分配任务的执行者的注意力会集中于这些任务，从而有利于这些任务的推动落实。前文已从政治压力的维度论及了权力结构和激励制度对执行行为的影响，这种任务政治化的另一面就是对政治性和服务型意义的建构。

1. 政治性意义建构:

“讲政治”与顾全大局。作为政治系统的构成要素，对政治意义的追求是政策执行者的重要行为逻辑。这种政治意义一方面关涉执行者自身的政治利益，另一方面也与其在集体主义政治文化下的价值判断有关。前者更多遵循一种自利型政治意义逻辑，后者则具有更广义的公益(公共利益)型政治价值。在以集体主义为组织原则和道德取向的压力型体制下，“讲政治”“顾全大局”是政策执行者“政治意识”的具体表征，是一种职业伦理要求。故而，发展数字经济作为领导高度重视、与全省经济社会高质量发展密切相关、影响全省发展大局的一项“政治任务”，在直接关系执行者切身政治利益的同时，也给予执行者以“认真落实该任务是讲政治、顾大局”的意义判断。例如，贵州官方推出的贵州本地农产品电商平台“一码贵州”并不向入驻商家收取中介费，谈及原因，商务厅的受访者就认为脱贫攻坚是政治任务，不能收。这便是出于对“政治意义”的认同而采取了有利于数字经济发展的合作行为。

2. 服务型意义建构:

公共服务动机与价值判断。在合作语境下，利他性的意义追求不容忽视。党和政府“为人民服务”的宗旨既是政治要求也是伦理道德要求，对政策执行者而言，在为他者服务的过程中，自我价值得到了认同、彰显和实现。政策执行者除了自利动机外，“公共服务动机”构成其行为选择的深层逻辑。公共服务动机是“信念、价值和态度”的综合，这些信念、价值和态度“超越了个人自利和组织利益，关注更大政治实体的利益”。^[28]换言之，政策执行者受到公共服务动机的刺激，会将自身定义为“服务者”，超越私利，追求公利，与其他执行者一道服务于任务落实。当然，在某种意义上，这种服务型意义也体现着政治意义——毕竟“民心是最大的政治”。例如，对风险高度敏感的企业没有足够动机去进行“场景试验”，于是“政府便来兜底，来站台，给它们分担一部分风险。我们的理念是既要监管，也要服务好大数据的创新。”(访谈记录:210719-DSJJ)大数据发展管理局之所以愿意主动承担风险，很大程度上就源自其公共服务动机。

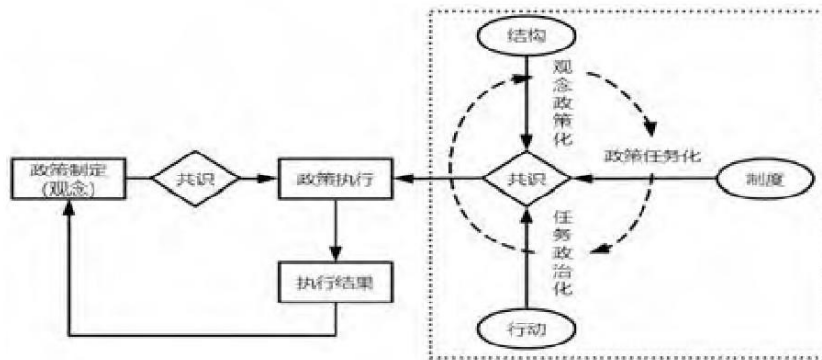


图1 “共识型”政策执行分析框架

(资料来源:作者自制)

至此，本文初步搭建起共识型政策执行的分析框架(见图1)。公共政策由共识型决策而产生，是对共识观念的反映。政策的

执行亦即对共识观念的落实。政策执行的成功有赖于多执行者的合作，这种合作很大程度上由其共识观念所牵引与粘合，其背后逻辑主要由宏观结构、中观制度以及微观行动所构成：在压力型体制下，通过纵向集中和横向分权，决策场域的共识观念转化成具有可操作性的政策，共识得以被进一步凝聚和动员起来；目标责任制下，整体性政策被转化为具体任务，责任压力和利益刺激强化着执行者的共识观念；在政策执行者政治性意义和服务型意义的建构过程中，“任务”被政治化，其后果就是在政治压力、政治利益（意义）和公共服务动机的驱使下，共识观念得以进一步增强。这种共识型政策执行产生的执行结果又将反馈输入到政策制定环节中，影响决策者的观念认知，从而对后续的政策执行产生影响。

五、总结与讨论

本文基于理论对话和对贵州数字经济发展政策执行的实证分析，提出“共识型”政策执行的概念和框架，其意涵可以从三个方面理解：一，公共政策的决策具有“共识型决策”的特点，公共政策可以被理解为一种共识观念，体现的是政策相关方对政策议题的共识。政策执行就是将共识观念落实并实现政策目标的过程。二，政策执行者对政策的认同之共识观念是促使其采取合作行为从而推动政策顺畅执行的根源性力量。三，在共识观念牵引下，通过压力型权力结构-目标责任制度-意义建构行动的三维逻辑运作，经过观念政策化、政策任务化、任务政治化，共识观念“弥漫”于整个政策执行过程中并得以强化。

本文将注意力聚焦于“政策执行者的合作行为如何产生”的问题，提出“观念”“共识”等非物质因素的建构作用不应被研究者所忽视。本文提出的“共识型”政策执行分析框架一定程度上弥补了现有研究的不足，为理解中国情境下政策执行者的合作逻辑提供了新视角。与此同时，本文以贵州数字经济发展政策执行为例，观照了理论与实践的结合。贵州一方面总体上属相对落后地区；另一方面，贵州的数字经济发展又在全国独占鳌头。贵州的相对“落后性”与相对“先进性”的中和，拓展了本文研究结论的可解释和可推广空间。此外，本文研究结论对优化公共政策执行，尤其是数字经济发展政策的执行，在实践层面具有一定的启发意义。例如，要注重对政策执行者共识的打造与凝聚，就需要策略性运用上级权威，优化对组织文化的营造，建立科学合理的责任考评、分工和利益调节机制，提升决策和执行的民主化、法治化程度，等等。

当然，本文并不以否定已有研究为旨趣。事实上，将已有研究与本文研究相呼应，政策执行研究至少在以下方向还有较大的可拓展空间：一是后工业社会的到来使得组织模式更多从控制型转变为合作型^[29]，那么到底应如何理解组织模式对政策执行者行为模式的影响？其影响机制和逻辑究竟为何？二是共识观念是否会单纯导向合作行为而拒斥非合作行为？例如，当部分政策执行者持有共识，但与其他执行者存在分歧时，究竟应如何界定这种共识或分歧的影响边界？三是共识观念的氛围受到政府（领导）注意力分配的极大影响，不同政府和不同领导者的行事风格没有统一范本，如何对观念的建构性与被建构性的影响作出区分？诸如此类的问题都期待着更加系统、深入的研究。

本文采取单案例的研究方法，这虽有助于对案例进行“深描”，以揭示政策执行的内在机理，把握政策共识观念的传导和强化路径，但研究结果可能具有特定性，因此在具有一定推广性的同时，其效度需要更多案例加以检验。此外，在同一政策下，政策执行者的关系实际上是一种松散的耦合，本文刻意强调共识的统一性，旨在理论简化和聚焦，至于政策执行者间的共识可能强弱不同甚至可能存在分歧等情形，则是我们后续应该进一步深化研究的。

参考文献：

[1]MCLAUGHLIN M. “Implementation as Mutual Adaptation:Change in Classroom Organizations-Science Direct” [J]. Social Program Implementation, 1976:167-180.

[2]REIN M. Implementation:A Theoretical Perspective[M]. Macmillan Education UK, 1983.

[3]EIMOER R F. Organizational Models of Social Program Implementation[J]. Public Policy, 1978(2):185-228.

-
- [4]周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6):1-38.
- [5]叶敏, 熊万胜. “示范”:中国式政策执行的一种核心机制——以 XZ 区的新农村建设过程为例[J]. 公共管理学报, 2013(4):15-25+137-138.
- [6]郭劲光, 王杰. “调适性联结”:基层政府政策执行力演变的一个解释[J]. 公共管理学报, 2021(2):140-152+175.
- [7]周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6):1-21+243.
- [8]刘鹏, 刘志鹏. 街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对 H 县食品安全监管执法的案例研究[J]. 中国行政管理, 2014(5):101-105.
- [9]陈振明, 吴勇锋. 中国公共政策执行的实践优势与制度逻辑[J]. 科学社会主义, 2021(4):113-118.
- [10]吴少微, 杨忠. 中国情境下的政策执行问题研究[J]. 管理世界, 2017(2):85-96.
- [11]朱水成. 政策执行的中国特征[J]. 学术界, 2013(6):15-23+281.
- [12]贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5):61-79+220-221.
- [13]任鹏. 中国共产党新时代政策执行的实践逻辑[J]. 马克思主义研究, 2020(11):108-119.
- [14]李振. 注意力推动政策执行:中国领导人的“现场主义”机制研究[J]. 马克思主义与现实, 2018(5):189-196.
- [15]ROTHSTEIN B. The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber[J]. Governance, 2015(4):533-548.
- [16]YANG B. Confucianism, socialism, and capitalism: A comparison of cultural ideologies and implied managerial philosophies and practices in the PR China[J]. Human Resource Management Review, 2012(3):165-178.
- [17]丁煌, 汪霞. “关系运作”对地方政府政策执行力的影响及思考[J]. 新视野, 2012(6):61-65.
- [18]丁煌, 定明捷. “上有政策、下有对策”——案例分析与博弈启示[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2004(6):804-809.
- [19]丁煌. 利益分析:研究政策执行问题的基本方法论原则[J]. 广东行政学院学报, 2004(3):27-30+34.
- [20]殷华方, 潘镇, 鲁明泓. 中央—地方政府关系和政策执行力:以外资产业政策为例[J]. 管理世界, 2007(7):22-36.
- [21]陈家建, 边慧敏, 邓湘树. 科层结构与政策执行[J]. 社会学研究, 2013(6):1-20+242.
- [22]李元珍. 政策网络视角下的府际联动——基于重庆地票政策执行的案例分析[J]. 中国行政管理, 2014(10):95-100.

[23]陈玲,赵静,薛澜.择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型[J].管理世界,2010(8):59-72+187.

[24]赖诗攀.中国科层组织如何完成任务:一个研究述评[J].甘肃行政学院学报,2015(2):15-30+125.

[25]雷望红.论精准扶贫政策的不精准执行[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(1):1-8.

[26]马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:187.

[27]杨华.“认真应付政治任务”:从县域条块机制探讨基层形式主义产生的根源[J].东方学刊,2020(1):2-9.

[28]Wouter V.Public Service Motivation in an International Comparative Perspective:The UK and Germany[J].Public Policy and Administration,2006(1):13-31.

[29]张康之.论组织的转型:从控制到合作[J].西北大学学报:哲学社会科学版,2009(2):111-117.

注释:

1 “一码游贵州”是贵州推出的全域智慧旅游平台。